



## La democracia participativa en el constitucionalismo latinoamericano

### Descripción

Decía Jacques Maritain hace más de medio siglo que «la tragedia de las democracias modernas consiste en que ellas mismas no han logrado aún realizar la auténtica democracia». Parece que -para algunos- este desencanto, o la frustración de ese ideal inalcanzado, se debe a un sistema democrático excesivamente representativo y, en consecuencia, escasamente participativo. Aunque mayor representación y menor participación no siempre aparecen relacionados de forma directa o dicotómica, desde finales de la década de los cincuenta surgen fuertes voces críticas que ante la apatía participativa o escasa implicación de la sociedad en los asuntos públicos, reclaman la introducción de figuras o herramientas que incorporen una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Los partidarios de la participación demandan formas alternativas de legitimación y se les antoja como insuficiente el modelo representativo. Como respuesta al colapso de la democracia representativa se pone en duda que la delegación de poder en los representantes sea un instrumento adecuado —o al menos suficiente— para conseguir una sociedad «realmente democrática».

El sistema de toma de decisiones se ha resuelto hasta la fecha gracias al concepto de representación territorial, constituyendo los parlamentos como órganos representativos de la sociedad. En opinión de Rubio Núñez, «el problema es que para muchos en los últimos tiempos la democracia representativa ha ido arrinconando a la ciudadanía como un elemento marginal, mera fuerza electoral y no política, cuya presencia se requerirá única y exclusivamente en el periodo electoral, reducida en expresión de Lippmann al «espectador que vota»».

Se podría decir que esta desilusión por la supuesta irrealización democrática y las situaciones de desigualdad que afligen la sociedad hace surgir un movimiento que entiende que parte de la solución es la construcción de una «democracia participativa». Para De Vega, la democracia participativa es, así, «el resultado inconsecuente y procaz de dos grandes frustraciones históricas, la pérdida de legitimidad de la democracia representativa y la incapacidad del mercado para crear por sí solo unos niveles mínimos de integración social».

---

Como respuesta al colapso de la democracia representativa se pone en duda que la delegación de poder en los representantes sea un instrumento adecuado para conseguir una sociedad «realmente democrática».

---

## EL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

Una de las principales manifestaciones de este movimiento de democracia participativa podemos encontrarlo en el denominado «nuevo constitucionalismo latinoamericano». Principalmente se plantean como exponentes de este nuevo hacer constitucional tres constituciones, recientemente aprobadas: la de Venezuela (diciembre de 1999), la de Ecuador (septiembre de 2008) y la de Bolivia (enero de 2009).

Desde esta nueva corriente constitucionalista se plantean estos procesos de cambio como reformas que están sirviendo de mecanismos de emancipación y «quebras radicales» con sistemas anteriores que, con expresión gráfica de los partidarios del sí a la nueva Carta Magna en el caso de Ecuador, «vivían de espaldas al pueblo».

Precisamente hemos elegido Ecuador como ejemplo para avanzar un poco más allá en las propuestas de materialización de estas ideas participativas, su legitimidad y sus perspectivas de cara a un futuro próximo.

En Ecuador, la nueva Constitución fue aprobada el pasado 28 de septiembre después de un largo y tortuoso proceso reformador liderado por el presidente Correa. El nuevo texto constitucional sometido a referéndum contó con el apoyo del 64% de la población, frente a un 28% que votó negativamente y un 8% de votos nulos y en blanco, similar al apoyo obtenido por la constitución de Bolivia (61%). La llamada Constitución de Montecristi (situado en Manabí y elegido como lugar emblemático por ser la patria chica de Eloy Alfaro, gran luchador contra la «oligarquías conservadoras» del país a finales del siglo XIX) consta de 444 artículos, 30 disposiciones transitorias, una derogatoria y una final.

Desde el principio del proceso constituyente, se percibió por parte de los impulsores del proyecto una voluntad inequívoca de reformar el sistema democrático con el objeto de introducir figuras de democracia participativa. El mismo presidente Correa respondía a las críticas de la oposición que entendía que el proyecto otorgaba poderes extraordinarios al jefe de Estado, aduciendo que con esta nueva Constitución se da mayor participación ciudadana en las decisiones, destacando que el país dejará de ser gobernado por la «partitocracia de siempre», mientras que la participación ciudadana es la expresión de la «soberanía popular» y la «construcción del poder ciudadano». La nueva terminología incorporada en la Constitución de «poder ciudadano» (artículo 95), «buen vivir», o recientemente «la silla vacía» (artículo 101), apuntan hacia esta voluntad de introducir formas de participación política hasta el momento inéditas en la historia ecuatoriana. Analicemos de qué manera se ha recogido en el texto constitucional estos conceptos y figuras de democracia participativa.

Conceptualmente la nueva Constitución entiende la participación como expresión de la soberanía popular, en su doble carácter: como expresión de la autonomía de la sociedad civil y como derecho de incidencia —control— en el Estado. En su artículo 95 —el más relevante a efectos de participación política— se establece que los ciudadanos «participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión en los asuntos públicos», considerando la participación —en otro apartado del mismo artículo— como expresión del «poder ciudadano». En concreto, esta deriva participativa se concibe en el mismo texto constitucional, como un

---

A diferencia de otras constituciones en las que el titular de derechos es el individuo, la nueva Constitución ecuatoriana define como titulares de derechos «a personas, comunidades, colectivos y nacionalidades».

---

---

«proceso permanente de construcción del poder ciudadano». Al mismo tiempo la participación «protagónica» se ejerce también en el «control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y sus representantes». Establece, asimismo algunos principios orientadores para este derecho de participación como el de «igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad».

Otros elementos de participación podemos encontrarlos en la identificación que se hace de los titulares de derechos. A diferencia de otras constituciones en las que el titular de derechos es el individuo, la nueva Constitución ecuatoriana define como titulares de derechos «a personas, comunidades, colectivos y nacionalidades». Por otro lado, al hablar de derechos, la participación aparece como un elemento clave para el ejercicio de la ciudadanía, tomando en cuenta un nuevo escenario marcado por la rectoría del Estado y un nuevo modelo de desarrollo. Junto a esto, se amplía y facilita el uso de mecanismos de la llamada «democracia directa»: consulta popular, referéndum, iniciativa legal y revocatoria de mandato. La ciudadanía podrá adicionalmente solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto y disfrutará también del derecho a la revocatoria del mandato de las autoridades de elección popular. Esto quiere decir que, por ejemplo, se podría destituir al jefe de Estado por votación popular.

La nueva Constitución pretende que las organizaciones populares tengan un papel clave en la economía, en un concepto relativamente reciente como es la «soberanía alimentaria» y en el medio ambiente, así como en la gestión de la ciudad y como usuarias de los servicios. De esta forma, en el artículo 100 se establece como obligación conformar instancias de participación para elaborar políticas, presupuestos participativos y otras funciones, mediante «asambleas, cabildos populares, consejos consultivos» y otras instancias que promueva la ciudadanía. Se reconoce así mismo el derecho a la resistencia «frente a acciones u omisiones» del poder público y entes no estatales, que vulneren o puedan vulnerar derechos constitucionales.

En cuanto a la organización estatal, se abre la puerta (que en la Constitución del 98 no existía) para que los pueblos indígenas puedan en parroquias, municipios y provincias decidir, mediante consulta, sus propias formas de autogobierno, con territorio y presupuesto.

Si nos atenemos al ámbito nacional, el texto constitucional abre nuevas posibilidades en relación con la planificación, el control social y los consejos de igualdad. Los consejos se definen como instancias orientadas a asegurar la plena vigencia de los derechos, diferenciadas de las entidades rectoras y ejecutoras. Otra de las innovaciones que encontramos está en la concepción de una planificación participativa, en donde a los actores de la sociedad les corresponde intervenir en «todas las fases y espacios de política pública y la planificación» constituyendo consejos en todos los niveles de gobierno. En concreto, el artículo 85.3 establece que «en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades».

También se institucionaliza la participación en el control social, la fiscalización al Estado y la lucha contra la anticorrupción, mediante un «cuarto poder» que tendrá el encargo de incentivar la participación, fomentar políticas de transparencia, control y rendición de cuentas. De esta manera, en el artículo 207 se recoge la creación de un «Consejo de Participación Ciudadana y Control Social» que, junto a una misión de promoción de los derechos de participación ciudadana, tiene como objetivo impulsar y establecer «mecanismos de control social en los asuntos de interés público».

Si nos atenemos al nivel territorial, se recogen las experiencias locales en cuanto a la intervención de la ciudadanía. La participación aparece en este ámbito como un factor importante para mejorar la inversión pública, formular agendas de desarrollo, planificar y gestionar el presupuesto participativo. También se reconocen múltiples instancias de participación —asambleas, veedurías, observatorios, etc.— e institucionaliza la «silla vacía» para convocar a los ciudadanos en temas que interesan a la ciudadanía.

En resumen, la nueva Carta Magna plantea un nuevo modelo de relaciones de poder en la sociedad donde —se dice— la soberanía radica directamente en el pueblo a través de los medios de participación ciudadana en el marco de la democracia directa y comunitaria. Así, se pretende que los ciudadanos tengan el deber de ejercer el control social en todos los niveles de gobierno y de participar en la concepción, planificación, ejecución, gestión y evaluación de las políticas públicas como parte integral de ese «proceso permanente de construcción del poder ciudadano» que mencionábamos anteriormente.

### **PARTICIPACIÓN: ¿COMPLEMENTO O SUSTITUCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN?**

El ejemplo que supone la constitución ecuatoriana, en claro alineamiento con las constituciones boliviana y venezolana, plantea algunas cuestiones acerca de las formas de democracia participativa y si éstas llegan a suplantar el pilar representativo.

Que los pilares de la democracia están basados en el principio de la representación es algo comúnmente aceptado por la doctrina constitucional y política. La participación es un concepto sugerente, que encuentra amplia aceptación, quizá por la indefinición en que se maneja habitualmente.

El principal obstáculo a la hora de valorar las figuras de democracia participativa es calibrar correctamente cómo será su aplicación práctica. Existe el peligro de que, al manejar de modo tan disperso y genérico la llamada a la participación, ésta no sea más que una mera ilusión retórica que encubra un sistema fácilmente convertible en instrumento del autoritarismo. Cabría formularse la pregunta de si la ciudadanía y los actores sociales tienen la capacidad de apropiarse del nuevo marco normativo y si serán capaces de utilizar los múltiples recursos y canales institucionales de la participación. Las referencias a la participación son claras, pero al configurarse en formas participativas dispersas y no siempre relacionadas entre sí, está por ver quesean realmente eficaces.

También habría que preguntarse si quienes establecen los umbrales organizativos requeridos para entrar en el juego participativo lo hacen con un interés real en contar con todos los ámbitos y sectores o si, en esa propia definición de competencias abiertas, están de alguna manera socavando la

---

Existe el peligro de que, al manejar de modo tan disperso y genérico la llamada a la participación, ésta no sea más que una mera ilusión retórica que encubra un sistema fácilmente convertible en instrumento del autoritarismo.

---

verdadera democracia y su pilar representativo.

**Fecha de creación**

29/04/2009

**Autor**

Ricardo Vela Navarro-Rubio

*Nuevarevista.net*